

创新实践农地“三权分置”

助力乡村振兴产业兴旺

徐桂娟

党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略,并把这个战略庄严地写进党章。这是我国城乡发展的重大战略转变,是当前及今后一个时期我国乡村发展的主旋律,关系着整个国家的现代化。随着工业化、城市化进程,农村劳动力大量转移,厘清农地权属关系,实践农地“三权分置”,仍然是农村经济的核心问题,是推进乡村振兴、促进产业兴旺的现实要求与重要任务。结合松江区农地“三权分置”的一些探索,就当前推进乡村振兴过程中,创新实践农地“三权分置”做以下认识与思考。

一、当前松江区现代农业的基本情况

松江区自 2007 年起探索发展规模在 100—150 亩的家庭农场。经过近 10 多年的努力,至 2018 年末,全区家庭农场发展共 906 户,经营面积 13.8 万亩,占粮食生产面积的 95%,户均经营面积 152 亩,承包期 5 年及以上的占家庭农场总数的 83.7%;家庭农场主平均年龄 48 岁。全部家庭农场中,种养结合家庭农场 91 户、机农一体家庭农场 672 户,机农一体服务覆盖率为 90.4%。2018 年,全区家庭农场水稻平均亩产 585 公斤,户均年收入 13.8 万元。发展家庭农场,取得了生产发展、农民增收、生态改善、耕地保护的良好成效,家庭农场模式也成为推进乡村振兴、实现产业兴旺的典型现代农业模式。

但是回顾过去,在农村实行家庭联产承包责任制以后,探索发展家庭农场之前,随着工业化、城市化发展,松江农业也一度面临着边缘化的现象。主要表现在:工业化、城市化步子不断加快,大量土地用于非农建设,农民就业门路拓宽,农村劳动力大量转移,非农收入远远高于农业收入。同时,物价上涨、粮价偏低,而农业税、村提留、公积金、公益金、管理费分摊,再加上耕作费用,种子、化肥、农药等成本,种田效益十分低下,家庭联产承包责任制改革红利释放尽了。这在 1998 年第二轮延包时充分反映出来,农民纷纷放弃土地。仍然承包土地的农户也是粗放经营,有的出租给外来农民,农业生产水平出现倒退。地方领导精力倾注在工业发展和城市建设上,农村基层干部由于经济增长指标考核的压力也纷纷招商引资,农田变为负担,农业被边缘化了。农田出现了这几种情况:一是农民承包土地变相为农民私有。要出租给谁就给谁,只要租金高,不管种什么。村委会睁一只眼闭一只眼,表现出无奈。二是农民放弃延包的土地与村机动田。农田出租用于种苗木、草皮(城市化需求),有的挖鱼塘,成为后来农业发展的后遗症。三是农田茬口不能连片,影响机械耕作与农田水利排灌。农村到处是不规范种植养殖,大量外来农民圈地搭棚养鸭,可以说农村村边田头一片狼藉。因此,在工业化、城市化快速发展的同时,农业如何打破小农格局,抓住劳力大量转移机遇,实践农地“三权分置”,推进农业规模化现代化发展,这是当前乡村振兴、产业兴旺需要思考和探索的问题。

二、松江区农地“三权分置”的实践

上海市松江区近年来在探索农业现代化、发展粮食家庭农场的实践中,深刻认识和切身体会到在农村土地集体所有、家庭承包经营的条件下,实行土地所有权、承包权、经营权分置,顺应当前农村新情况与发展趋势,稳定了土地集体所有制,确保了农户家庭承包权益,优化了土地资源配置,促进农业新经营主体形成,加快推进了农业规模化现代化发展。从 2007 年起,松江探索实践 100—150 亩规模粮食家庭农场。同时,又要使兼业者自愿流出土地,让承包土地不再是兼业农民的生产资料、生活资料,但仍是他们的财富,解决农民就业,解决农民保障。松江在家庭农场发展实践中,通过确保承包户利益、增加老年农民退养金等方式,加快了土地流转,到目前松江农地流转率已达 99%以上。家庭农场的经营期从开始的一二一年到现在 5 年以上近 70%、有 20%左右优秀年轻经

经营者经营权在 10 年以上。粮食生产从播种到粮食入库全程机械化, 这里农民基本职业化, 50 岁以下农民绝大多数会使用各种农业机械, 一支收入体面的现代职业农民队伍已经形成。松江在家庭农场发展过程中逐步探索三者间的关系, 并在实践中不断完善。

所有权属于村集体经济组织, 体现在守土有责、保护耕田、优化土地资源配置、决定土地流向。村集体所有权在土地流转中具体表现在: 一是方案制定与发布, 根据本村实际情况制定家庭农场户数、规模经营者条件。二是根据农户申请, 村委会审核并公示, 经村党组织老党员、老队长、村民代表对申请者审定并票决, 按得票数确定经营者人选, 再签订土地流转协议。所有方案制定审核都是由村民代表民主商定或票决通过。三是根据土地流转合同与家庭农场准入要求, 收取土地流转费, 监督农场经营者, 如遇土地转包、损坏耕田、违反农产品安全等情形, 终止流转收回土地, 行使所有者权利。

承包权归农户, 具体体现在: 一是有权申请取得土地流转权, 本集体成员优先取得流转权。二是按土地流转面积收取土地流转费, 按每亩 500 斤稻谷市场价格, 粮食涨价流转费提高, 减价流转费下降。三是有知情权, 本集体经济组织土地流转情况、流转费可到村委土地管理平台上查询, 同时部分农户被推荐为村民代表的, 可参与所有的决策表决过程。

经营权归家庭农场主, 具体体现在: 经营者必须是本集体经济组织成员才有申请经营流转所得土地的权利, 按照村集体经济组织要求取得土地经营权后, 一是按照合同期内经营土地, 村与承包户不得随意收回土地。二是有权取得政府对粮食生产的各种补贴和服务。三是经营好的家庭农场到期之后有优先继续经营权, 在经营期内子女可继承经营权, 同时也鼓励优秀经营者到退休年龄后子承父业。四是经营者在经营期内根据经营规模大小可出于生产需要到本区农村商业银行贷款。

村与村民代表代表土地所有者对土地进行处置, 承包户是土地集体所有的具体拥有者, 在集体的土地中拥有几亩几分十分清晰, 承包户进城搞二、三产业或在农村从事他业, 把土地流转给村集体, 村保证承包户的土地收益, 不与土地流入者发生关系, 同时承包者有知情权、有参与决策权。

经营者也可安心从事农业生产, 不用与所有的土地承包户打交道, 土地流入转出、田租交付, 价格都由村统一操作, 村也把这个来龙去脉的数字与过程公示给广大村民。三者权利义务界定清楚, 互相关系理顺后, 集体的代表一村委的责任更重, 承包户可离土离乡不离财产, 经营者与承包者的纠纷没有了, 经营者队伍稳定了、素质提高了。

三、关于实践农地“三权分置”的几点认识

2016 年 10 月, 中办、国办印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》, 对健全农村土地产权制度、促进农业现代化发展、加快我国农业现代化发展具有深远意义。2018 年修正的《农村土地承包法》将农地所有权、承包权、经营权“三权分置”制度正式予以法制化确立, 这是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。实践农地“三权分置”, 落实农地集体所有权、保护农户承包权、稳定经营权, 重点要把握并认识以下几个重点:

(一) 经营权的稳定依赖于离土农民就业生活的稳定

进城农民就业生活稳定了, 生活保障不依赖承包田了, 留在农村经营农田人的生产生活才会稳定。工业化、城市化使农村劳力有机会转移到二、三产业, 农民可离土离乡过上富足生活, 土地有了可规模集约经营的空间。从土地上转移的农民就业稳定, 社会保障问题解决, 集体产权权属(土地、资产)明晰, 使农民可以安心进城入镇生活。农业规模化、现代化前提是通过工业化、城市化解决了大量农民离土离乡, 要使农业现代化可持续, 必须要使农民从农业就业转移、从农村居住转移, 使他们进城入镇安居乐业。在土地集体所有制的情况下, 城市化不能逆转, 不要使大批农民返乡, 这是稳定经营权的根本。

(二) “三权分置”使集体所有制下农户承包经营有了更多选择

农地确权后,集体所有产权更加清晰,清晰到每户多少田,农户承包的是在集体中属于自己的份额,承包后经营权自己可以处置、可以自耕、可以流转。对于已在城镇安居乐业的广大承包户来说,选择在有偿的前提下流转是非常乐意的,种田毕竟是辛苦的。承包权从法律从利益上得到保证,土地作为承包者财产,不受其身份工作生活变化而影响,既解放了农民,更解放了生产力,所以产权清晰是承包户的定心丸。在产权清晰、利益确保的前提下,优化农地资源、配置发展规模经营才有可能,经营权也会稳定。改革是解决生产力的根本,产权明晰是社会稳定的基础。

(三)经营权从所有权、承包权中独立出来使农村劳动力再一次明细分工

农民可专业,农业可以成为职业且是体面的职业,有种田能力的农户在耕作自己的承包田外还可租赁本集体其他成员的承包田,实现规模经营,取得规模效益。把经营权从承包权中分离出来并加以保护,有利于现代职业农民队伍形成。农业生产力可持续很重要的是职业化队伍的可持续,经营期越长,队伍越稳定,队伍越稳定,职业素质越高。职业农民的形成,拥有稳定而长期的经营权是关键,而农业作为一个重要产业,稳定与发展职业农民是关键。

(四)农地流转并“三权分置”后,村级组织作为集体所有权的代表,更要加强对土地资源的优化配置,更加注重民主管理与公平公正

经营者作为新主体,如何从政策上鼓励、从法律上保护,并把职业农民组织起来建立自身协会,提高自己、保护自己,不使农民再成一盘散沙,对稳定经营权十分必要。同时对三者之间可能出现的新情况新问题、可能产生的法律纠纷予以研究。

综上所述,顺应当前农村新形势,把握乡村振兴、产业振兴新要求,建立健全城乡融合发展体制机制,需要积极创新与实践农地“三权分置”,妥善处理好集体、承包户、经营者之间的关系,使他们各归其位、各有权属,才能各司其职、各尽其能,农业现代化可持续发展、产业兴旺、生活富裕才会成为现实。

(作者单位:松江区农业农村委员会计划财务科)